

## ドイツ連邦制下の州と自治体

山 口 和 人

- ① 現在の都道府県を廃止して、広域の地方公共団体としての「道州」の設置を検討すべきことが現在地方分権における1つの選択肢として挙げられている。この立場に対しては、基礎自治体である市町村と、その上位に位置する道州との距離が広がりすぎ、住民の帰属意識の確保や円滑な行政に支障をきたすのではないかとの懸念が表明されている。また、少子高齢化と人口減少が進む我が国の社会にとって、このような制度の改変が、どのような結果をもたらすのかが明らかにされなければならない。
- ② そこでこのような問題意識の下に、本稿では、ドイツ連邦制下の州と自治体の現状と課題について分析を行い、事例研究の対象としてバーデン・ヴュルテンベルク州を取り上げた。
- ③ ドイツ統一後の州と自治体は、東西の財政力格差から生じる諸問題や少子高齢化、人口減少・人口流出等の諸問題に直面しているが、減少する公共の資源で増大する社会的給付を支えなければならないという点で我が国と共通している。
- ④ 一方、バーデン・ヴュルテンベルク州の例にみられるように、市町村の上部の郡、地域連合等、より広域の自治体が存在し、多層的構造を形成していることにより、住民の地域への帰属意識及び地域の事項に対する積極的参加と行政の円滑化が図られていることを確認することができた。

# ドイツ連邦制下の州と自治体

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 行政法務調査室主任 山口 和人

## 目 次

はじめに

- I ドイツ連邦制下の州と自治体の基本構造
  - 1 基本法における州の地位及び権限
  - 2 基本法における地方自治の保障
- II ドイツ統一後の州と自治体の諸課題
  - 1 州及び自治体行政の新たな構築
  - 2 自治体政治の移植と「プロフェッショナル化のディレンマ」
  - 3 少子高齢化及び人口減少等の影響
  - 4 自治体の任務に対する民営化の圧力
  - 5 自治体の区域改革
- III 事例研究—バーデン・ヴュルテンベルク州の場合—
  - 1 概要
  - 2 市町村の組織及び任務
  - 3 郡の組織及び任務
  - 4 地域連合の組織及び任務
  - 5 行政管区
  - 6 その他の自治体連合
  - 7 小括

おわりに

## はじめに

2006（平成18）年2月28日、小泉純一郎内閣総理大臣（当時）に提出された第28次地方制度調査会の答申<sup>(1)</sup>においては、現在の都道府県を廃止して、広域の地方公共団体としての「道州」の設置を検討すべきことが述べられている。この報告書のモデルに対しては、基礎自治体である市町村と、その上位に位置する道州との距離が広がりすぎ、住民の帰属意識の確保や円滑な行政に支障をきたすのではないかと懸念が表明されている。また、少子高齢化と人口減少が進む我が国の社会にとって、このような制度の改変が、どのような結果をもたらすのかが明らかにされなければならない。

そこで本稿では、上記の課題を考える上での参考とするため、連邦制を採用する点で単一国家である我が国と事情は異なるものの、広域自治体と基礎自治体の規模の点において、上記地方制度調査会報告書の描く道州と市町村の關係に似た面があるドイツの州（Land）と、郡（Kreis 又は Landkreis）、市町村（Gemeinde）及び市町村連合（Gemeindeverband）<sup>(2)</sup>等の自治体の關係に焦点を当てて、その現状と発展の傾向について考察を加えることとしたい。併せて、我が国と同じく少子高齢化、人口減少の進みつつあるドイツ<sup>(3)</sup>において、この問題がどのような形で地方制度の在り方に影響を与え、どのような対策が

講じられているのかについても考察を行いたい。

以上の問題意識に基づき、Ⅰでは、ドイツ連邦制下の州と自治体の基本構造を概観し、Ⅱでは、特にドイツ統一以降の州と自治体の抱える諸問題について考察する。最後にⅢにおいて、バーデン・ヴュルテンベルク州を例にとり、州と自治体との關係が具体的にどのような構造になっているかを明らかにすることとしたい。

## Ⅰ ドイツ連邦制下の州と自治体の基本構造

### 1 基本法における州の地位及び権限

#### (1) 基本法における州の地位

ドイツ連邦共和国（Die Bundesrepublik Deutschland）は、その名の示すとおり連邦制国家であり（ドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）第20条第1項。以下同法を単に「基本法」という。）、連邦制の原則は、基本法改正によっても変更することができない（同法第79条第3項）。そして、基本法第30条は「国家の権能の行使及び国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをせず、又は許していない限度において、州のなすべき事柄である。」と規定し、州が国家としての性格を有し、国家の権能及び任務を原則的に行使することを定めている<sup>(4)</sup>。

この連邦制原則の下で、地方自治体は、連邦ではなく州に属し、自治体の組織及び活動に関

(1) 答申の全文は、総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)>を参照。なお、インターネット情報の最終閲覧は、すべて2014年3月20日である。

(2)（地方自治について規定した）ドイツ連邦共和国基本法第28条にいう市町村とは、特定の領域への人的帰属に基づく団体であって、公法上の法人格を有するものであり、その規模は問わない。市町村連合とは、地方自治体の結合体であって、自治任務の遂行のために形成された領域団体であるか、又はこれに類するものとされ、郡もこれに属すると解されている。Grundgesetz: Kommentar, herausgegeben von Volker Epping, Christian Hillgruber, bearbeitet von Peter Axer et al., München: Beck, 2009, S.709。したがってドイツにおいて郡は（郡独立市の場合を除き）、いくつかの市町村が結合した地方公共団体であり、我が国における郡の概念とは一致しない。

(3) ドイツの総人口は、2002年の82,537,000人から減少に転じており、2011年末の人口は、81,844,000人である。2060年には、64,651,000人から70,120,000人の間まで減少し、同年には、20歳以上65歳未満の人口に対する65歳以上の高齢者の割合が、2011年の34%に対して、63%から67%の間まで達すると推計されている。Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2013, S.48。ドイツ連邦統計局ウェブサイト <<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>>参照。

する事項は、原則として州法（Landesrecht）の定めるところによる（基本法第70条第1項による州の原則的立法権）。後述のとおり、基本法には、自治体に関する事項を直接規定した条項もあるが、それ以外の点については、各州の規律の仕方により自治体の在り方についてさまざまな相違が生じている。

現在ドイツには、図1に示すとおり、日本よりやや狭い面積の国土（357,137km<sup>2</sup>）に16の州が存在する。うち3州（ベルリン、ハンブルク及びブレーメン）は、1つの都市（ベルリン及びハンブルク）又は2つの都市（ブレーメンはブレーメン市とブレーマーハーフェン市）のみで州の地位を有する「都市州」である。基本法は、前文で、これら16州の名称を列挙し、各州におけるドイツ人が自由な自己決定によってドイツの統一と自由を成し遂げたことを宣言しているが、州の合併等による連邦領域の新編成を容認し、そのための要件を定めている（基本法第29条）<sup>(4)</sup>。

州は、国家性を有する団体として、独自の憲法、政府及び議会を有し、それぞれの郡法（Landkreisordnung）、市町村法（Gemeindeordnung）等の州法で地方制度について規定している。ただし、州の憲法秩序は、基本法の趣旨に即した共和制的・民主的及び社会的法治国家の諸原則

に適合していなければならないこと（基本法第28条第1項第1文）、州においては（郡及び市町村においても）、国民は普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいて設置された議会を有していなければならないこと（同項第2文）が基本法で規定されている。

州の人口及び面積は表1に示すとおり、多様である。特に人口は、約1784万人のノルトライン・ヴェストファーレン州と、約66万人のブレーメン州との間で約27倍の開きがある。またブレーメン州よりも人口の多いミュンヘン（約138万人）やケルン（約102万人）等の都市が市町村の1つ（郡独立市）であるにとどまるのに対し、ブレーメン及びハンブルクが州の扱いを受けているのは、両者のハンザ都市としての歴史的経緯から説明される（両州ともドイツ帝国（1871-1918）を構成した都市共和国の1つであった。）。また、ベルリンが独立の州となっているのは、東西分断の時期においてベルリンが連合国の共同管理下にあり、西ベルリンの西独への帰属が事実上認められた後も、同地区が西独のいずれの州にも属していなかったという経緯によるものと考えられる（1990年8月31日のドイツ統一条約第1条第2項で、「ベルリンの23の区はベルリン州を構成する」と規定された。）。

(4) 基本法の全文は、ドイツ連邦政府ウェブサイト <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>> 参照（2012年7月11日の最終改正までを収録）。訳文及び各条項の改正経緯については、主として初宿正典訳「ドイツ連邦共和国基本法〔1949年〕」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂、2010、pp.165-221（2009年7月29日の第57次基本法改正までを収録。）を参照し、おおむねその訳文に従っている。

(5) 実際に1952年には、バーデン、ヴェルテンベルク・バーデン及びヴェルテンベルク・ホーエンツォレルンの3つの州が統合されて、バーデン・ヴェルテンベルク州が成立した。また、1990年8月31日に締結されたドイツ統一条約第5条では、統一後のベルリン州とブランデンブルク州の合併に関する規定があり、1996年3月に両州の合併の是非を問う住民投票が行われたが、合併案は、ブランデンブルク州側住民の反対多数で否決された。

図1 ドイツ連邦共和国全図（地図中の名称は州名）



(出典) d-maps.com: free maps. <<http://d-maps.com/index.php?lang=en>> を基に筆者作成。

表1 ドイツ各州の人口、面積及び連邦参議院議席数（2011年12月31日現在）

州名	人口 (千人)	面積 (km <sup>2</sup> )	連邦参議院票決権
ノルトライン・ヴェストファーレン (西)	17,842	34,098	6
バイエルン (西)	12,596	70,550	6
バーデン・ヴュルテンベルク (西)	10,786	35,751	6
ニーダーザクセン (西)	7,914	47,614	6
ヘッセン (西)	6,092	21,115	5
ザクセン (東)	4,137	18,420	4
ラインラント・プファルツ (西)	3,999	19,854	4
ベルリン (西・東)	3,502	892	4
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン (西)	2,838	15,800	4
ブランデンブルク (東)	2,496	29,484	4
ザクセン・アンハルト (東)	2,313	20,450	4
テューリンゲン (東)	2,221	16,173	4
ハンブルク (西)	1,799	755	3
メクレンブルク・フォアポンメルン (東)	1,635	23,194	3
ザールラント (西)	1,013	2,569	3
ブレーメン (西)	661	419	3
合計	81,844	357,137	69

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.26 を基に筆者作成。州の配列は人口順である。州名右の(西)(東)の表示は、ドイツ統一前に東西ドイツのいずれに属したかを示す。なお、各州及び全ドイツの人口には、外国人(ドイツ全土で7,410千人、総人口の9.05%)を含む。連邦参議院の票決権決定の基礎となる人口には外国人人口も含まれると解されている。連邦参議院議事規則第27条参照。

## (2) 基本法における州の権限

### (i) 連邦参議院における票決権

各州は、連邦参議院を通じて、連邦の立法及び行政並びに欧州連合(以下EUという。)の事項に関与する(基本法第50条)。連邦参議院は各州政府が議員として任命する政府構成員(大臣)から構成される(同法第51条第1項)。各州の有する票決権(議席数)は、人口に応じて3票から6票(各州は少なくとも3票、人口200万を超える州は4票、人口600万を超える州は5票、人口700万を超える州は6票の票決権を有する。基本法第51条第2項)であり、米国上院のように、各州が人口にかかわらず同数(各2名)の議員を選出する仕組みではないが、各州の人口の相違が相対化され、人口の少ない州にも一定の代表数が保障される仕組みとなっている。

### (ii) 立法権

立法に関しては、前述のとおり、州には原則的立法権が与えられている。すなわち、州は、基本法が連邦に立法の権限を付与していない限度において、立法権を有する(基本法第70条第1項)とされる。しかし、本来は例外であるはずの連邦の専属的立法権限(基本法第71条、第73条)及び連邦の競合的立法権限(同法第72条、第74条)は広範であり、しかも後者のほとんどの領域で連邦が立法権限を行使してきたため、立法の領域で州に残されているのは、教育、文化、警察、地方自治等の限られた領域であり、しかも連邦法が州法に優位するとの原則(同法第31条)と相まって、立法の領域における連邦の優位が顕著である。2006年8月28日の第52次基本法改正で完了した第1次連邦制改革は、特に、連邦参議院の同意を要する法律(同意法律)の削減を図る<sup>(6)</sup>とともに、立法及び財

政の領域における連邦と州の権限の「錯綜」(Verflechtung)と呼ばれる、両者の相互依存の関係を解きほぐし、決定の迅速化と責任の明確化をめざしたものであった。その結果、連邦と州の立法権限の引き離しが行われ、特に教育の分野で大半の立法権限が州の事項とされた<sup>(7)</sup>が、この改革は、結果において州の立法権限を著しく拡大するものではなかった<sup>(8)</sup>。

### (iii) 行政権及び司法権

一方、行政及び司法においては、州の比重は立法の分野に比して著しく高い。連邦法律の執行は、原則として州の固有の事務に属している(基本法第83条)<sup>(9)</sup>。また、州は連邦の委託を受けて連邦法律を執行することが基本法で予定されている(同法第85条)。もとより州法の執行は州の固有の任務である(ただし、地方自治体への州法執行の委託はある)。したがって州は、固有の事務としての連邦法の執行、連邦の委託を受けての連邦法の執行、及び州法の執行という、三重の行政任務を負っていることになる。さらに、後述のとおり、連邦との間での共同任務及び行政協力の遂行という任務も加わる。

これに対して連邦が自ら連邦法を執行するのは、外交事務、連邦税財務行政、連邦国防行政、鉄道交通行政、航空交通行政、郵便制度及び遠距離通信分野における高権の任務(Hoheitsaufgaben)<sup>(10)</sup>、連邦銀行の設置、連邦水路の管理等、基本法に規定する限られた場合である。なお、州が連邦法を固有の事務として執行する場合、連邦の委託によって執行する場合のいずれにおいても、連邦法律によって、市町村及び市町村連合(注2参照)に任務を委譲することは禁止されている(基本法第84条第1項第6文、第85条第1項第2文)。

司法権(裁判)についても、連邦憲法裁判所、連邦最高裁判所(連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦税財務裁判所、連邦労働裁判所及び連邦社会裁判所の5つの裁判所をいう。)並びに基本法第96条の規定により設置される連邦裁判所以外の裁判所は州に属しており(基本法第92条)、州の比重が極めて高い。

### (iv) 共同任務と行政協力

また、連邦と州とは、基本法によって区分されたそれぞれの任務を独自に遂行するのが原則

(6) 特に同意法律増大の主要因となっていた、基本法第84条第1項が改正され、従来、州が固有の事務として連邦法律を執行する場合において、官庁の組織及び行政手続について連邦法律で特段の定めをする場合には、連邦参議院の同意が必要とされていたが、同項の改正により、原則としてこれが不要となった。

(7) 連邦には、競合的立法権限として、大学入学許可と大学修了認定を規律する権限のみが残され、しかも州はこの分野についても連邦法と異なる規律を行うことができることとなった(基本法第74条第1項第33号、同第72条第3項第6号)が、教育計画及び研究に関する連邦と州の協力に関する規定は存続している(同第91b条)。実際に連邦は、教育水準向上のためのさまざまな施策を講ずるなどして、教育分野への関与を引き続き行っている。連邦教育研究省ウェブサイト<<http://www.bmbf.de/>>参照。

(8) 教育分野以外には、刑の執行、高齢者等の介護施設に関する法(ハイム法)、集会法、飲食店の閉店に関する規律等が州法の立法権限事項となった。

(9) このように立法の主体が連邦で執行の主体であるという点から、連邦の立法者は、連邦法律の執行の評価を州の行政機関からの報告によって行わなければならない一方、その意図が十分に実現されるように、連邦法律を詳細に規定する傾向があるといわれる。Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, 3., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, 2012, S.215.

他方、連邦法の執行にあたっての州の実験的な経験が、連邦参議院を通じて、連邦の立法過程に反映されるというメリットがある一方で、連邦の官僚と州の官僚との密接な調整が不可欠となることも指摘されている。Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10., vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, S.179ff.

(10) 高権の任務とは、連邦、州等の公的団体が、公法上の権限に基づいて遂行する任務であり。私法上の活動に対する概念である。*Rechtswörterbuch/* begründet von Carl Creifelds: herausgegeben von Klaus Weber: bearbeitet von Gunnar Cassardt et al., 20., neu bearbeitete Aufl., München: Beck, 2011, S.609.

であるが、基本法の定める一定の分野については、連邦が州による任務の遂行に協力する。これを「共同任務」(Gemeinschaftsaufgaben)という。その対象となるのが、基本法第91a条第1項に定める「地域的経済構造の改善」(同項第1号)と、「農業構造及び沿岸保護の改善」(同項第2号)である。

また、連邦と州が協力して一定の任務を遂行する「行政協力」(Verwaltungszusammenarbeit)について、基本法第91b条から第91e条までに規定されている。まず教育の分野については、もっぱら州の権限事項となっているが、教育計画及び研究についての両者の協力が定められている(基本法第91b条)。また、公共の情報技術システムに関する協力(同第91c条)、行政遂行能力の比較研究(同第91d条)、求職者のための基礎保障に関する連邦法の執行に際しての連邦と州(及び所轄の市町村等)の協力(同第91e条)が規定されている。

### (3) ドイツ各州とEU

後述するとおり、EUの立法その他の行為は、連邦だけでなく、各州及びその自治体にも著しく大きな影響を与えている。しかも、連邦は、「連邦は、法律により、高権(Hoheitsrechte)<sup>(11)</sup>を国際機関に委譲することができる。」との基本法第24条第1項の規定により、連邦参議院の同意を必要とすることなく、州の立法権に属する事項を含む諸権限をEUに委譲してきた。このため、各州は、EUの政策に自己の意見を反映させるべく、さまざまな努力を行っている。

廣田全男教授によれば、マーストリヒト条約によるEUの発足当初、各州はEUの機関として設置された「地域評議会」(The Committee of the Regions)を、EUの政策に関与するチャンネルとして利用できると考え、期待を寄せたが、

地域評議会の権限が弱く、これが有効な手段でないことが明らかになると、憲法上確立された連邦政府との関係を通じて、あるいは、立法権を有する地域の非公式のネットワークであるREGLEG(Region with legislative powers)を通じてEUの政策に影響を与える方針に転じたといわれる<sup>(12)</sup>。

州が連邦参議院を通じ、あるいは、独自にEUの決定に影響を及ぼすことを可能とする基本法の規定の中心は、同法第23条である。

基本法第23条は、ドイツ統一前まで、基本法が適用されていない地域(すなわち旧東独地域)のドイツ連邦共和国への加入による統一の方式を定めた条文であったが、ドイツ統一条約で削除され欠番となっていたものである。そこに、1992年2月7日のマーストリヒト条約調印後の第38回基本法改正(同年12月21日)で、EUに対する連邦議会並びに連邦参議院(及び各州)の関与の権限が定められた。同条はその後、2度にわたる改正を経ているが、極めて詳細な内容となっている。

第23条は、欧州連合の諸決定に対する連邦議会並びに連邦参議院(及びこれに代表される各州)の関与の権限(連邦政府に対して情報を求める権利、連邦の意思形成に対する態度表明の権利等)並びにこれに対応する連邦政府の義務を定めている。

特に第6項第1文は、「学校教育、文化又は放送の分野における各州の専属的立法権が重要な点において関わっているときは、欧州連合の一員としてとしてのドイツ連邦共和国に帰属している諸権利の主張は、連邦により、連邦参議院の指定する諸州に委譲されるものとする。」と規定し、州の専属的立法権に影響を与えるEUの政策について、各州が直接ドイツを代表して権利主張を行う権利を認めている<sup>(13)</sup>。

(11) 高権とは、国家権力の行使のため、国家に帰属する諸権限の総称をいう。ibid., S.609f.

(12) 廣田全男「ユーロリージョナリズムの潮流—道州制論議のために—」『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—総合調査報告書』(調査資料2013-3)国立国会図書館調査及び立法考査局2014.3, pp.4-8.

(13) このため各州政府は、ブリュッセルにその代表部を設置している。



また、リスボン条約の批准に際して2008年10月8日の基本法改正で追加された第23条第1a項は、連邦議会及び連邦参議院が、EUの立法行為が補完性の原則に抵触することを理由として欧州連合裁判所に訴えを提起する権利を保障している。さらに、同じく、リスボン条約の批准に際して制定された「議会権限強化法」、特にその1つである「欧州連合の事項における連邦議会及び連邦参議院の統合の責任に関する法律（統合責任法）」により、連邦議会と連邦参議院の権限は一層強化された<sup>(14)</sup>。

#### (4) 連邦と州の財政関係・牽連（けんれん）性の原則

連邦と州の財政関係は、基本法制定以来激しく争われてきた重要テーマである<sup>(15)</sup>。基本法第10章「財政制度」には、連邦と州の経費負担、税収入の配分、州間財政調整、連邦と州の予算等、連邦と州との財政関係（市町村に関するものも含む。）について詳細に規定されている。その内容については、別稿<sup>(16)</sup>で紹介したので、ここでは立ち入らない。

市町村も含めた財政関係で重要なのは、「州が連邦の委託によって行動するとき、それによって生ずる経費は連邦が負担する。」と規定する基本法第104a条第2項から導き出される「牽連性（Konnextität）の原則」である。すなわち、連邦が州に対して任務の委託を行った場合で、それが財政的負担を伴うときには、その任

務の遂行に必要な財源も連邦が保障しなければならないことを意味する。

州と自治体との関係についても、この原則が大多数の州憲法によって規定されている。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州憲法第71条第3項は、「市町村及び市町村連合に対しては、法律により、一定の既存又は新規の任務の処理を移譲することができる。同時に費用の調達に関する規定を定めなければならない。」と規定して、この趣旨を明らかにしている。しかし、必ずしもすべての州憲法が拘束力ある規定を置いているわけではなく、実際にも原則が守られているわけではない点もしばしば指摘されている<sup>(17)</sup>。

## 2 基本法における地方自治の保障

### (1) 基本法第28条その他による地方自治の保障

基本法第28条は、（州及び）地方自治体の憲法秩序について直接規定しており、地方自治体として、郡、市町村及び市町村連合<sup>(18)</sup>の存在を想定している。それによれば、「州、郡及び市町村においては、国民は、普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいて設置された議会を有していなければならない。」（同条第1項第2文）とされ、「市町村においては、市町村集会が選挙された団体に代わることができる。」（同項第4文）と規定されている。また、「市町村に対しては、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を自己の責任において規律す

(14) リスボン条約の承認及び批准に伴う基本法改正及び「統合責任法」制定の経緯については、山口和人「リスボン条約承認に伴う第53次基本法改正」『外国の立法』No.237-2, 2008.11, pp.12-13；同「『統合責任法』の制定—リスボン条約に伴う議会の関与権の強化」『外国の立法』No.241-2, 2009.11, pp.12-13を参照。

(15) クラウス・フォン・バイメ（Klaus von Beyme）教授は、基本法制定時に行われた論争について、「（基本法制定時になされた、連邦と州のいずれが、あるいは両方が共同して「至高」であるのかという）古臭い議論も、しばしば、各党派がそれをまもって「財源をどのように配分するか」という中心問題をめぐって争った衣装にすぎなかった。」と指摘している。Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10., aktualisierte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S.346.

(16) 山口和人「道州制を考える視点—日独比較を中心に—」前掲注(12), pp.28-30.

(17) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.209f.

(18) 基本法第28条における市町村及び市町村連合の概念並びに郡も市町村連合の1つと解されていることについては、前掲注(2)参照。

る権利が保障されていなければならない。」(同条第2項第1文)、「市町村連合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準に従って、自治権を有する。」(同項第2文)と規定されている。これらの規定から、郡及び市町村は公選の議会を有すべきこと<sup>(19)</sup>、市町村の「地域的共同体のすべての事項」を法律の範囲内で規律する権限(全権限性(Allzuständigkeit)又は普遍性(Universalität)の原則と呼ばれる。)が帰結される。また、「自治の保障には、財政上の自己責任の基盤も含まれ、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている。」(同項第3文)と規定され、自治の保障が財政上の裏付けを与えられることを含むことが規定されている。

また、ある法律によって、基本法第28条の自治権が侵害されたことを理由として、市町村及び市町村連合が、連邦憲法裁判所(州法による侵害の場合には、州の憲法裁判所に憲法訴願を提起することができない場合に限る。)に対して憲法訴願(Verfassungsbeschwerde)を提起することができる旨の規定が置かれている(基本法第93条第1項第4b号)。

税収入の配分については、所得税、付加価値税の一部について市町村が取り分を有すること(基本法第106条第5項、第5a項)、また、土地税及び営業税の収入は市町村に、地域的消費税・奢侈税は、市町村又は、州法の基準に従い市町村連合に帰属すること(同条第6項)、共同租税(Gemeinschaftssteuern)の収入のうち州の取り分に対して、州法の定める割合が市町村及び市町

村連合に与えられること(同条第7項)が規定されている。

また、連邦が州又は市町村(市町村連合)に与える特別負担の補償(同条第8項)に関する規定も存在する。

## (2) 地方自治体の組織

前述のとおり、基本法は州に属する地方自治体として、郡、市町村、市町村連合の存在を予定している。最も基本的な単位は市町村であり、日本で基礎自治体とされる市町村に相当する。いくつかの市町村が集まって郡を構成する。したがって、基本法上、連邦—州—郡—(市町村連合)—市町村と連なる4層制の基本構造が予定されている。地方自治に関する各州法においては、これらのほか、都市部においては、人口の多い都市で郡に属さない「郡独立市」というカテゴリーが存在し、郡と同等の地位を与えられている。郡独立市は、郡であると同時に市町村でもある。また、3つの都市州(ベルリン、ハンブルク及びブレーメン)は州、郡及び市町村の3つの段階を併有する<sup>(20)</sup>。郡独立市及び都市州においては、その下に区(Bezirk)という行政単位が設けられる場合もある。

なお、面積及び人口の比較的大きい州(バーデン・ヴュルテンベルク、バイエルン、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレンの4州)においては、州と郡(又は郡独立市)の間に、行政管区(Regierungsbezirk)と呼ばれる行政単位が存在するが、これは地方自治体ではなく、その地域を所管する州の中級官庁(Landesmittelbe-

(19) なお、郡及び市町村における選挙に際しては、欧州共同体構成国の国籍を有する者も、欧州共同体の法の基準に従って、選挙権及び被選挙権を有する(基本法第28条第1項第3文)とされている。なお、この規定は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の地方自治体選挙及びハンブルク州の区議会選挙において外国人の選挙権を認めた両州の州法の規定を違憲と判断するとともに、基本法の改正により欧州共同体構成国の市民に地方自治体選挙権を与えることは許容されると判断した1990年10月31日の連邦憲法裁判所判決(BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60)を受けて、1992年12月21日の第38回基本法改正法律で追加されたものである。2009年12月9日のリスボン条約の発効により、欧州共同体はEUに吸収され、組織としては消滅したが、基本法の文言上は依然として欧州共同体の名称が使われている。

(20) Günter Püttner, „Kommunale Selbstverwaltung“, Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Bd. VI, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2008, S.1143.

hörde) であり、行政管区の長は、州から派遣される。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州においては、表2に示すとおり、市町村が1,101、郡が35、郡と同格に扱われる郡独立市（同州の場合、人口10万人を超える都市）が9つ存在し、これらの自治体から構成される州域は4つの行政管区に分けられている。このほか同州においては、いくつかの都市及び周辺の郡を中心として組織される自治体（市町村連合）として、12の「地域連合」(Regionalverbände) が設けられている。これらの組織の具体的な任務及び関係については、Ⅲで紹介する。

### (3) 地方自治体の任務

#### (i) 市町村の任務の性格—「全権限性」—

前述のとおり、市町村は、法律の範囲内において、「地域的共同体のすべての事項」を自己の責任において規律する。前述のとおり、この

ような市町村の任務のいわゆる「全権限性」ないし「普遍性」から、市町村の任務を限定列挙することは許されないと解されている。一方、「地域的共同体」の事務を超える事務を処理する責任は、郡に属することになるというのが一般的な理論である。しかし、市町村及び郡の人口、面積及び財政力は、州によっても、また同じ州内においても一律ではないため、ある市町村が処理することができる「地域的任務」とされる事項であっても、他の市町村では担うことができず、その処理を郡が担当するという場合もしばしば発生する。

#### (ii) 市町村の任務の分類

市町村の任務の分類については、州法の規定の仕方において、(伝統的な)二元的理解と一元的理解に基づくものに大別されるといわれる<sup>(21)</sup>。すなわち、二元的理解においては、市

表2 ドイツ各州の行政組織 (2012年12月31日現在)

州名	行政管区	郡 (うち郡独立市)	市町村 (うち市)
バーデン・ヴュルテンベルク	4	44 (9)	1,101 (312)
バイエルン	7	96 (25)	2,056 (317)
ベルリン	—	1 (1)	1 (1)
ブランデンブルク	—	18 (4)	419 (112)
ハンブルク	—	1 (1)	1 (1)
ヘッセン	3	26 (5)	426 (190)
メクレンブルク・フォアポンメルン	—	8 (2)	783 (84)
ニーダーザクセン	—	46 (8)	1,010 (163)
ノルトライン・ヴェストファーレン	5	53 (22)	396 (271)
ラインラント・プファルツ	—	36 (12)	2,306 (128)
ザールラント	—	6 (0)	52 (17)
ザクセン	—	13 (3)	454 (173)
ザクセン・アンハルト	—	14 (3)	219 (104)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	—	15 (4)	1,116 (63)
チューリンゲン	—	23 (6)	878 (126)
旧西独各州計 (西ベルリンを除く)	19	325 (88)	8,466 (1,464)
旧東独各州計 (東ベルリンを除く)	—	76 (18)	2,753 (599)
ベルリン	—	1 (1)	1 (1)
ドイツ全土	19	402 (107)	11,220 (2,064)

(注) 行政管区は、地方自治体ではなく、州の中級官庁であるのに対し、郡及び一部の市町村は、地方自治体であると同時に州の下級官庁 (untere Landesbehörde) としての役割をも果たす。

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.29 に基づき筆者作成。

町村の任務は、自治事務と委託事務に分けられ、自治事務は、さらに、自由意思に基づくものと義務的なものに分かれる。委託事務は、州によってその遂行が市町村に委託される州の事務である。バイエルン、ニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ及びザールラントの各州の市町村法がこの立場に立つといわれる。これに対して、一元論的立場によれば、市町村は、その領域において、自己の責任において排他的に公権力を行使する権利及び義務を有する主体である。この理解に立てば、二元論における州の委託事務は、州の任務の遂行ではなく、州の指示に基づく市町村の義務的な任務遂行ということになる。自治事務については、一元論と二元論とで異なるところはない。バーデン・ヴュルテンベルク、ブランデンブルク、ヘッセン、メクレンブルク・フォアポンメルン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザクセン、ザクセン・アンハルト及びシュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州の市町村法がこの類型に属する。二元論における州の委託事務（一元論における指示に基づく任務）には、届出、旅券、国籍及び身分関係の事務、国防軍の登録、（災害時等の）民間救護活動、並びに連邦議会選挙及び州議会選挙に際しての協力等がある。また二元論における義務的な自治事務（一元論における、上記以外の義務的な事務）の例としては、公共の安全及び秩序の維持、市街地建設並びに住宅供給等がある。

### (iii) 市町村と郡の役割分担

以上を前提に、市町村が自己の責任において遂行する「地域的共同体のすべての事項」に関する任務を具体的に見ると、その任務は、地域の文化、社会、スポーツ、生活保障、ごみ処理、学校及び教育、経済、交通、環境保護などの広

範な分野にわたる。中でも、「生存の配慮」<sup>(22)</sup>と呼ばれる、電気、ガス及び水の供給、ごみ及び汚水の処理といった任務は伝統的に市町村に属する任務である。

教育については、幼稚園、基礎学校（義務教育前期課程）、基幹学校（義務教育後期課程）、実業中等学校及びギムナジウム（基礎学校修了後、大学入学までの中等教育機関）に関する事項がある。州は、この分野においては、特に計画的な指示を行い、いわゆる学校の内部的事項すなわち教育計画を立案し、教員を提供するのに対し、市町村は、学校の外部的事項、すなわち特に校舎の建築及び維持について権限を有するとされる。また、農村地域においては、実業中等学校、ギムナジウム及び総合学校は、郡によっても引き受けられるとされる。<sup>(23)</sup>

自由意思に基づく任務の例としては、経済の振興、図書館、郷土博物館の運営、コンサート及び演劇の上演、民芸の保存、記念碑の保存、海外の都市と姉妹都市となること、スポーツ及び娯楽施設、児童公園、公民館、ユースホテル等の建設及び維持、並びに地域の団体への助成などが挙げられる。

一方、市町村の上部に位置する郡は、これに属する市町村の任務を超えた事項を任務とする地方公共団体である。老人ホーム、青少年ホーム、病院及び社会施設の維持といった社会保障及び保健制度上の任務、青少年扶助及び社会扶助といった任務については、小さな市町村には、しばしば、荷が重すぎ、特に、現代的でサービス能力のある病院の設置及び維持は、著しく大きな費用を必要とし、これらを効率的に運営することができるためには、これに対応して大きなサービスエリアを必要とするゆえ、この領域からの多くの権限が郡によって引き受けられる

(21) 市町村の任務の分類についての立場の相違に関する以下の説明は、*op.cit.*(10), S.48If. „Gemeinde“によるものである。

(22) 1938年に市町村の任務として国法学者エルンスト・フォルストホーフ（Ernst Forsthoff）によって提唱された概念といわれる。

(23) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.206f.

とされる<sup>(24)</sup>。

## II ドイツ統一後の州と自治体の諸課題

1990年10月3日に実現したドイツ統一によって、旧東独各州はドイツ連邦共和国に引き入れられ、基本法及び旧西独の法体系の適用を受けることになった。しかし、旧東西ドイツが、長年にわたり政治・行政体制を異にしていたこと、旧東独諸州と旧西独諸州との間に、財政力及び経済力の著しい格差があったこと等の事情が、州及び自治体の運営にも影響を与え、さまざまな問題を生ずることとなった。

### 1 州及び自治体行政の新たな構築

さしあたり必要になったのが、州及び自治体の行政の新たな構築である。この課題に対しては、西独各州が助言及び支援を行い、経験を積んだ官僚が旧東独各州に派遣された。ただし、この援助は、政党政治的観点抜きで行われたものではなく、例えば、キリスト教社会同盟(CSU)が政権を担当するバイエルン州の政府が、統一後、保守の牙城となったザクセン州の政府を支援し、ヘッセン州のキリスト教民主同盟(CDU)の政府は、同党が政権を担当するテューリンゲン州の政府を支援し、社会民主党(SPD)が政権を担当するノルトライン・ヴェストファーレン州の政府は、同党が政権を担当するブランデンブルク州及びザクセン・アンハルト州の政府を支援したといわれる<sup>(25)</sup>。

しかし、このように、旧東独各州を自党の陣営に取り込もうとする旧西独の既成政党の思惑

とは裏腹に、旧東独地域の財政的窮乏は、必然的に旧西独各州と旧東独各州の利害対立を招いた。もともと旧西独各州は、従来の州間財政調整(基本法第107条)をそのまま全ドイツにあてはめれば、旧西独の最も貧しい州でさえ、旧東独各州に財源を供与しなければならなくなるため、これに強く反対していた。このため、過渡的措置として、1990年6月、「ドイツ統一基金」が設置され、連邦の資金及び旧西独各州の上限付の拠出金によって旧東独各州への財政援助が行われた<sup>(26)</sup>。こうして、旧東独各州は、その政権構成がいかなるものであっても、旧西独各州からよりも連邦からより多くの資金を得ることを期待することができたゆえに、ドイツ全体からみれば、相対的に豊かな旧西独各州に対し、相対的に貧しい旧東独各州とこれを支援する連邦という「連邦国家的戦闘秩序」(Bundesstaatliche Schlachtordnung)が生じた、と指摘される<sup>(27)</sup>。

このような対立は現在に至るも解消していない。2003年から開始された、2次にわたる連邦制改革は、立法と財政における連邦と州の権限の錯綜の解消(第1次)を一定の範囲で達成し、連邦及び州の財政規律を強化(第2次)したが、州間財政調整の問題、すなわち、財政をめぐる、相対的に豊かな州と貧しい州との対立の解消は未解決のままであり、現在の財政調整法(Finanzausgleichsgesetz)に基づく州間財政調整及び連帯協定II<sup>(28)</sup>に基づく旧東独への連邦からの財政援助が終了する2019年末までには、新たな枠組みを構築する必要がある(第3次連邦制改革)。

<sup>(24)</sup> *ibid.*, S.207.

<sup>(25)</sup> Kurt Sontheimer et al., *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, völlig überarbeitete Neuauflage, München: Piper Verlag, 2007, S.340f.

<sup>(26)</sup> 1990年から94年にかけて、総額1150億ドイツマルクが旧東独諸州に対して支出された。

<sup>(27)</sup> Sontheimer et al., *op.cit.*<sup>(25)</sup>, S.341. もちろん、このような状況は、連邦参議院が政党政治的論理によって行動することを必ずしも妨げるものではなかった。特に連邦議会野党が政権を担当する州の政府が連邦参議院で多数派を形成している場合、連邦参議院は、ドイツ統一後も、連邦議会が可決した重要法案を否決したり、修正に追い込むなどして、連邦政府及びこれを支える連邦議会多数派に対する対抗勢力として機能してきた。河崎健「ドイツ連邦参議院と「ねじれ現象」—政党の参議院対策を中心に—」『ドイツ研究』No.45, 2011, pp.147-157 参照。

## 2 自治体政治の移植と「プロフェッショナル化のディレンマ」

行政の新たな構築と並んで、西独からもたらされた州及び自治体という新たな地方政治の形態に慣れることも、旧東独地域の人々の課題となった。この分野では、ドイツ統一前の1990年5月に東独人民議会によって議決された「ドイツ民主共和国における市町村及び郡の自治に関する法律」に基づき、自治体レベルでの自由な選挙が行われた。そして、旧東独5州のすべてが、1994年までに新たな市町村法を制定した。これらは、基本的に南ドイツの自治体制度を模範とし、公選による市町村長と議会の並立に加え、住民投票など直接民主制の要素も導入している。

このように制度的な整備が進んだにもかかわらず、自治体政治の運営の実際は、旧東独の人々にとって大きな困難を強いるものであった。もともと、ドイツでは、自治体の政治は、通常の市民がその本業のかたわら関わるものであるという名誉職的な位置づけがなされており、市町村議会や郡議会の議員には歳費も支給されないのが通常であるが、このような建前とは裏腹に、実際には、自治体政治においても、プロフェッショナル化が進んでいる。旧東独の市民運動の代表者や地方の政党は、自治体の政治上の決定過程及び行動過程に不慣れなことによって、このような「プロフェッショナル化のディレンマ」に急速に捉えられた<sup>(29)</sup>。そして、旧東独では、ドイツ統一の時期に市町村における政治的職務

を引き受けた少なからぬ市民が短期間でその職務から離れたことが指摘されている<sup>(30)</sup>。これに代わり、連邦レベルの諸政党及び旧東独の支配政党であった社会主義統一党 (SED) の後継組織である民主社会党 (PDS) がプロフェッショナルな組織を基礎に、自治体政治においても急速に支配権を得るに至った<sup>(31)</sup>。もっとも、自治体政治を政党が支配することについて、クルト・ゾントハイマー教授 (故人) らは、「自治体政治は、多くの政治家にとって、大きな政治への踏み切り板であることが明らかとなっている。」として、これを肯定的にとらえているが、同時に、「都市及び比較的大きな市町村においては、技術化された時代における市町村の福祉の確保という複雑な問題が支配しているのに対し、比較的小さい市町村では、なおさまざまな形で、名望家的基盤に基づき、偏狭な政治理念に基づく政治を大して超えないものが行われている—いずれの場合にも、ふつうの市民は等しく排除されているのである。」という問題点も指摘している<sup>(32)</sup>。

## 3 少子高齢化及び人口減少等の影響

ドイツは、少子高齢化、人口減少に加え、移民等による住民の社会文化的多元化に直面している。その影響として、自治体の収入面では、特に高齢化により、就業率及び所得税を支払っている者の住民に対する割合が下がり、自治体の税収力が弱まる点が指摘されている<sup>(33)</sup>。支出面では、人口が減少し、行政需要が低下した

(28) 1995年から2004年までの連帯協定Iに引き続き、旧東独各州のインフラ整備や自治体の赤字補填等のため、2005年から2019年まで、連邦と各州との協定に基づいて、総額約1560億ユーロを連邦が特別交付金等の形で旧東独諸州に支払うことを内容とする。新規加入諸州のための連邦政府受託者 (Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer) ウェブサイト <[http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Bundesstaatliche\\_Solidaritaet/soliIII/soliII\\_node.html](http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/soliIII/soliII_node.html)> 参照。

なお、旧東独各州を含めた州間財政調整 (基本法第107条) は、連帯協定Iによる援助が開始された1995年に開始された。

(29) Ralf Kleinfeld, *Kommunalpolitik, eine problemorientierte Einführung*, Opladen: Leske und Budrich, 1996, S. 321; Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.202.

(30) Hesse und Ellwein, *ibid.*

(31) *ibid.*

(32) Sontheimer et al., *op.cit.*(25), S.359f.

としても、インフラを維持するための固定経費は減少せず、支出の高止まり傾向が生じること、住民の高齢化、異質化及び孤立化が、自治体の特定の任務分野における住民1人当たりの支出の増大につながることで、そして、住民数を確保するための、自治体にとっての「過度な」魅力増進政策が追加的支出をもたらす可能性などが指摘されている<sup>(34)</sup>。一般的には、「1990年代初めの経済危機によってたえず増大したディレンマ、すなわち公共の資源がますます乏しくなっていく一方で、公共の財政は、ますます多くの市民を社会的給付で支えなければならないというディレンマが、ドイツにおいては、特に都市と市町村にあてはまる」<sup>(35)</sup>との指摘が、現在にも将来にも妥当すると思われる。

ドイツでは、「統一直後に、多くの東独地域において、まず、一団の人口流出が起き、その過程で多くの国民が西独諸州に移住したが、1991年以降は、郊外の人口増大の過程が観察された。」<sup>(36)</sup>とされており、実際に旧東独諸州の人口減少は著しい<sup>(37)</sup>。

さらに、表3に示すとおり、2005年以降、

ドイツでは、人口の都市部から半都市部及び農村部への流出が著しいことが、我が国とやや異なる状況として注目される。その要因については、詳細な分析が必要と思われるが、全般的傾向としては、少子高齢化、人口減少の傾向を脱するには至っていないため、我が国と同様、人口減少を中心とする新たな状況に対する有効な対策がドイツの自治体においても喫緊の課題として求められているといえよう。

#### 4 自治体の任務に対する民営化の圧力

深刻化する自治体の財政難は、自治体の任務の民営化によるコスト削減の圧力となったが、EUによる競争法もまた、自治体の任務に対する民営化の圧力を強めている。近年は、都市の事業所が、官民パートナーシップ（Public Private Partnership, PPP）を通じて、民間企業の参入を受け入れてきたが、さらにEUの競争法が市町村の任務の中核部分とみなされている「生存の配慮」の部分にも競争原理を導入しており、例えば電力の分野では発送電の分離により、住民に選択の自由が提供されている。同様の傾向は、

表3 人口の都市部からの流出傾向

(単位：人)

	2000年	2005年	2011年
連邦全土の人口	82,259,530	82,437,995	81,843,743
都市地域人口 (比率)	40,088,229 (48.7%)	40,357,967 (49.0%)	28,932,890 (35.4%)
半都市地域人口 (比率)	29,381,482 (35.7%)	29,470,645 (35.8%)	34,009,378 (41.6%)
農村地域人口 (比率)	12,789,819 (15.6%)	12,609,383 (15.3%)	18,901,475 (23.1%)

(注1) 都市地域とは、人口密度が1km<sup>2</sup>当たり500人を超え、かつ人口5万人以上の市町村（人口密度の要件が同じで隣接する市町村を含む）をいう。

(注2) 半都市地域とは、人口密度が1km<sup>2</sup>当たり100人以上500人以下で、かつ人口5万人以上の市町村（人口密度の要件が同じで隣接する市町村を含む）をいう。

(注3) 農村地域とは、人口密度が1km<sup>2</sup>当たり100人未満の市町村をいう。

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.29に基づき筆者作成。

33) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.213.

34) *ibid.*, S.214f.

35) Sontheimer et al., *op.cit.*(25), S.362f.

36) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.202f.

37) ただし、旧東独地域の主要都市では、2000年以降に人口回復傾向がみられることが指摘されている。水原渉・海道清信「都市縮小の空間計画とガバナンス（上）ドイツにおける人口減少と都市改造政策」『地域開発』2013.1, p.51.

公共近距離交通や水の供給にも及んでいる点が指摘される<sup>(38)</sup>。

## 5 自治体の区域改革

ドイツ各州における区域改革 (Regionalreform) は、財政難に直面する自治体の財政を健全化するための選択肢の1つである。現在、比較的財政力の強いバイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン等の諸州も、かつて大規模な区域改革により、財政力の弱い自治体を比較力財政力の強い自治体に編入することを行ってきた<sup>(39)</sup>。

特に旧東独諸州は、ドイツ統一以後、人口減少が著しく、また州及び自治体とも、その財政的脆弱性が克服されていない。このような状況に対処し、併せて広域的な開発政策を実施するという観点から、合併等による自治体の区域再編が東西ドイツの各州で行われている。表4に示すとおり、ドイツ全土における郡及び市町村の数は、ドイツ統一以後、大幅に減少している。その中で、最近最も急進的な区域再編を行ったメクレンブルク・フォアポンメルン州の事例を紹介する。

メクレンブルク・フォアポンメルン州は、旧

東独北部、バルト海に面する州であるが、近年、特に人口減少が著しい。ドイツ統一時の1990年に州の人口は1,924,000人であったが、2011年の人口は、1,635,000人で、約15%人口が減少した<sup>(40)</sup>。このような状況の中で、同州では、郡独立市の郡への編入、郡の合併等を通じて、大規模な行政区域の再編成が行われ、自治体の規模が拡大した。しかし、2007年7月26日、同州の憲法裁判所は、郡の著しい面積の拡大による、郡議会及びその委員会への名誉職としての参加の制限が、比例原則に反するという判断を下した<sup>(41)</sup>。これは、ドイツの行政史において初めて、自治体の区域改革が失敗した例と指摘される<sup>(42)</sup>。しかし、2011年8月18日の判決<sup>(43)</sup>で、同裁判所は、郡及び郡独立市の新たな構成について定めた同州の「郡構成法」(Kreisstrukturgesetz)が、6つの郡独立市のうち2つを郡に編入し、5つの郡を解体することを定めたことに異議を申し立てる関係各郡による憲法訴願<sup>(44)</sup>を退け、同年9月3日には、12の郡が解体されて6つとなり、4つの郡独立市が郡に属する市とされた。裁判所は、同州憲法第72条第1項第2文の規定(「郡は、法律の定める任務領域において、法律の基準に従い自治権を有す

表4 ドイツの郡及び市町村の数の推移 (1990年以降)

	郡 (うち郡独立市)	市町村
1990年	543 (117)	16,128
1994年	444 (115)	14,805
1998年	440 (117)	14,197
2002年	439 (116)	13,148
2006年	439 (116)	12,312
2011年	402 (107)	11,292
2012年	402 (107)	11,220

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.29 に基づき筆者作成。

(38) Püttner, *op.cit.*(20), S.1167.

(39) Sontheimer et al., *op.cit.*(25), S.344.

(40) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.27.

(41) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007, L VerfG 9-17/06, 50ff.

(42) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(9), S.218.

(43) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011, L VerfG 21-23/10.



る。」との規定)は、郡レベルの自治体を制度として客観的に保障したものであり、個々の郡の存立まで保障したものではないため、郡域の再編成は、憲法上保障された自治の核心部分を侵害するものではないと判示した。

### Ⅲ 事例研究—バーデン・ヴュルテンベルク州の場合—

#### 1 概要

バーデン・ヴュルテンベルク州は、ドイツ南西部、フランスと国境を接する地域にある。面積は、35,751km<sup>2</sup>、人口は、10,786,000人(2011年末現在)である。この面積及び人口は、我が国の沖縄県を除いた九州地方(面積42,195km<sup>2</sup>、人口13,204,000人)よりは小さく、中国地方(面積31,819km<sup>2</sup>、人口7,563,000人)よりは大きい規模である<sup>(45)</sup>。

前述のとおり、各州と同じく、独自の州憲法、州議会及び州政府を有する。1952年に3州の合併により同州は成立したが、その翌年に現行州憲法が施行された(2011年までに20回の改正を経ている)。

州議会は、州民の直接投票(小選挙区比例代表併用制)<sup>(46)</sup>によって選挙された議員から構成される州民の代表機関であり、州の法律は、州議会又は州民投票により制定される(州憲法第59条第3項)。また、州議会は、州首相を選出し(同第46条第1項)、憲法の定める基準に従い州の行政を監視する(同第27条第2項)。州の大臣、次官等は州首相が任免する(同第46条第2項)。州議会の任期は5年(同第30条第1項)

で、州議会の解散は、議員の4分の1以上の要求があり、議員の3分の2以上がこれに同意した場合の自主解散(同第43条第1項)、有権者の6分の1以上の要求があり、有権者の過半数が賛成した場合の解散(同条第2項)及び新たに選挙された州議会の集会后又はそのほか、首相の職務遂行の後、3月以内に政府が成立し、承認されることがない場合(同第47条)である。

市町村議会や郡議会の議員が名誉職であるのと異なり、州議会議員には、歳費及び職務手当が支給される。

州議会議員の選挙権及び被選挙権は、満18歳以上のドイツ国民に与えられる(州憲法第26条第1項、州議会選挙法第7条、第9条)。

このように、州政府の構成は、州議会選挙の結果次第で変わり、しかも州政府の構成員が連邦参議院議員となるため、地方選挙である州議会選挙の結果が、連邦参議院の勢力分野に直ちに影響を与えることになる。

基礎自治体は市町村であり、州内に1,101の市町村が存在する。原則として市町村は郡(Landkreis)に所属するが、州法によって、一部の市に郡独立市(正確に言えば「都市郡」(Stadtkreis)である。)の地位が与えられる(市町村法(Gemeindeordnung)第3条第1項)。また、人口2万人を超える市町村は、申立てにより、郡所属大規模市(Große Kreisstadt)の地位が州政府によって認められる(同条第2項)。現在郡独立市は、州都シュトゥットガルト(人口613,000人)をはじめ、人口10万人を超える9つの市である。また郡所属大規模市は93市存在する。人口10万人を超える市又は地域が分割されて

(44) 前述のとおり、基本法第93条第1項第4b号は、ある法律によって基本法第28条の自治権が侵害されたことを理由とする、市町村及び市町村連合の憲法訴願についての決定を連邦憲法裁判所の管轄としているが、同号但書で、州の法律による侵害の場合には、州の憲法裁判所に訴願を申し出ることができない場合に限り規定している。そして、メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法第53条第8号はこのような憲法訴願の申立てを認めているため、本件は、同州憲法裁判所の判断を受けるに至ったものである。

(45) バーデン・ヴュルテンベルク州の面積及び人口は、表1参照。九州地方及び中国地方の面積は、国土地理院「都道府県別面積の順位(平成25年10月1日現在)」による。両地方の人口は、平成22年国勢調査による。

(46) 州憲法第28条第1項は、「(州議会の)議員は、人物選挙を比例代表の原則と結合させた手続に従って選出される。」と規定している。

いる市町村は、その中に区 (Bezirk) を設置することができる (市町村法第 64 条第 1 項)。

州憲法は、市町村、市町村連合 (注 2 参照) 及び目的連合 (特定の任務を共同で達成することを目的とした市町村、郡又は地方公共団体の連合体。Zweckverband) に対して、自己の責任においてその事務を処理する自治権を保障しており、その他の公法上の団体及び施設に対しても、法律の範囲内での自治権を保障している (第 71 条第 1 項)。

市町村の上位にあるより広域の自治体が郡であり、35 の郡と、前述の 9 つの郡独立市 (郡と同格であるが、同時に市町村でもある。) が存在する。さらにその上層には、12 の地域連合が設けられている。

## 2 市町村の組織及び任務

### (1) 市町村の組織

基本法第 28 条により、市町村及び郡レベルに公選議会の設置が義務付けられているのを受け、州憲法第 72 条第 1 項は、市町村及び郡のレベルにおける普通、直接、自由、平等、及び秘密選挙により選出された住民代表機関の設置を定めている。また、欧州共同体構成国国民 (すなわち EU 構成国国民) も、市町村議会及び郡議会の選挙権及び被選挙権を有することを保障している。これを受けて、市町村法第 12 条は、16 歳以上のドイツ人及び EU 国籍者であって、当該市町村に 3 月以上居住する者を市町村の市民権 (Bürgerrecht) を有する者とし、同法第 14 条は、これらの者に市町村における選挙権及びその他の投票権を認めている。なお、市町村議会議員の被選挙権は 18 歳以上の市民権を有する者である。

市町村議会は、住民の代表であるとともに、市町村の主たる機関 (Hauptorgan) であり、市町村の行政の基本原則を決定し、市町村長 (Bürgermeister、郡独立市及び郡所属大規模市の市長は、Oberbürgermeister と呼ばれる。市町村法第 42 条第 4 項) が法律の規定によって権限を有する

事項又は市町村議会が市町村長に委譲した事項を除くすべての地域の事項について決定する権限を有する (同法第 24 条第 1 項)。市町村議会は、住民によって直接選挙された市町村長を議長とし、名誉職の議員 (Gemeinderäte) を構成員とする。したがって議員に歳費は支払われないが、一定の基準の下に職務手当が支給される (同法第 19 条)。議員の定数は、人口 1,000 人未満の市町村 8 人から、人口 40 万人以上の市は 60 人まで、細かく規定されている (同法第 25 条第 2 項)。実際、州都シュトゥットガルトの市議会の定数は上限の 60 人である。市町村議会の任期は 5 年である (同法第 30 条第 1 項)。また、市町村長は、8 年の任期で市民により直接選挙される (同法第 42 条第 3 項)。被選挙権を有するのは、市民権を有する者で 25 歳以上、65 歳未満であること等の要件を満たすもの (同法第 46 条) である。市町村長は、議会の議長を務め、行政を指導し、対外的に市町村を代表する (同法第 42 条第 1 項)。人口 2,000 人未満の市町村では、市町村長は任期付名誉職であるが、人口 500 人を超える市町村では、条例で市町村長を任期付の専任官吏 (hauptamtlicher Beamter) とすることができ、それ以外の市町村 (すなわち人口 2,000 人以上の市町村) では、市町村長は常に任期付の専任官吏である (同条第 2 項)。

なお、市町村議会に代わる市町村集会に関する規定 (市町村法第 20a 条)、住民発案に関する規定 (同法第 20b 条)、並びに住民表決及び住民請願に関する規定 (同法第 20c 条) も設けられている。

### (2) 市町村の任務

バーデン・ヴュルテンベルク州においても市町村の人口、財政力等には著しい違いがあり、各市町村は、その能力、規模に応じて、前述 (I 2(3)参照) の「地域的共同体」の任務を遂行する。

市町村は、それらの任務のうち、指示に拘束されない任務について、法律が特段の定めをしていない限りにおいて条例 (Satzung) で規律す

ることができ、指示に拘束される任務については、法律がこれを予定している場合に限り、条例を制定することができる（市町村法第4条第1項）。

(3) 市町村に対する州の監督

州は、市町村及び市町村連合の行政の法適合性を監視する（州憲法第75条第1項第1文）。また、州は、その任務の委譲に際して、法令の規定に従って、指示権を留保することができる（同法第72条第1項）。

3 郡の組織及び任務

(1) 郡の組織

郡は、いくつかの市町村が集まって形成される地方自治体であり、市町村連合の1つと考えられている。かつて1970年代初頭には、州内に63の郡が存在したが、その後の区域改革を経て、現在は35の郡が存在する。すなわち、平均して31の市町村（郡独立市を除く。）が1つの郡に属していることになる。

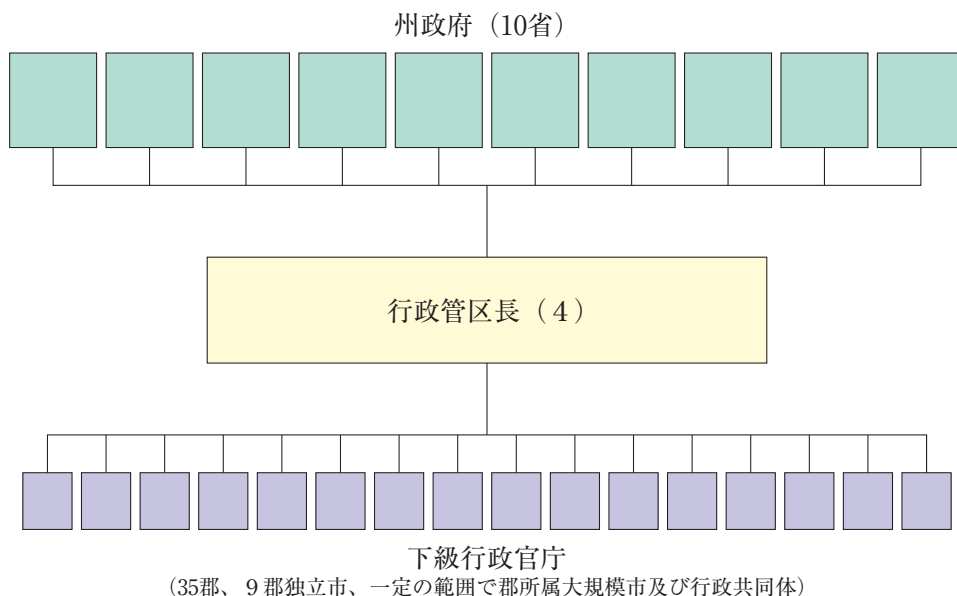
(2) 郡の任務

州の郡法（Landkreisordnung）第1条第1項は、「郡は、住民の福祉を増進し、郡に属する市町村の任務の遂行を支援し、市町村の負担の公正な調整に寄与する。郡は、その区域を市町村自治の原則に従って管理する。」と規定しており、また同法第2条第1項は、「郡は、法律が別段の定めをしていない限りにおいて、その区域において、自己の責任の下に郡所属市町村の活動能力を超えるすべての公的任務を遂行する。郡は、郡全体又は、郡のより大きな部分の住民に対する統一的な配慮及び世話に寄与する任務にその任務を限定しなければならない。」と規定している。これらの点に郡の市町村に対する補充的役割が表現されている。

郡は、指示に拘束されない任務について、法律が特段の定めをしていない限りにおいて条例で規律することができ、指示に拘束される任務については、法律がこれを予定している場合に限り、条例を制定することができる（郡法第3条第1項）。

郡は、このように、市町村の活動を補完するとともに、郡内の市町村間に存在する不均衡を

図2 バーデン・ヴュルテンベルク州の行政組織



（出典）バーデン・ヴュルテンベルク州内務省ウェブサイト中の「行政管区長の任務と機能」„Aufgaben und Funktionen der Regierungspräsidien“ <<http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1108983/AufgabenundFunktionenderRegierungspraesidien.pdf>>に基づき筆者作成。

調整し是正する役割を負っているといえる。

また、郡、郡独立市、郡所属大規模市等は、州の下級官庁として位置づけられ（図2）、州の任務を遂行する（州行政法（Landesverwaltungsgesetz）第15条）。

#### 4 地域連合の組織及び任務

地域連合は、権利能力を有する公法上の団体（すなわち地方公共団体）であり、民主的に選出された独自の議会を有し、議長及び地域の長を有する。

地域連合は行政上のヒエラルヒーに属さないため、地域内の諸問題を忌憚なく議論できる場とされている。地域連合の任務は、住宅及び交通開発、経済振興、供給及びごみ、汚水処理、環境保護及び文化に関する、地域内の自治体及び行政単位の境界を超えたプランを検討すること等である。現在州内に12の地域連合が存在する。

その1つ、州都シュトゥットガルト及び周辺の5つの郡を包括するシュトゥットガルト地域連合（Verband Region Stuttgart）について見てみよう。

この地域連合は「1994年2月7日のシュトゥットガルト地域連合設置法（2013年4月16日最終改正）」<sup>(47)</sup>（以下、「設置法」という。）に基づき設置された。義務的な任務としては、地域計画の主体（Träger）となること、景観大綱計画の作成とその継続、シュトゥットガルト地域の景観公園計画の立案、地域にとって重要な旅客交通、ごみ処理、地域にとって重要な経済振興の主体となり、調整を行うこと、地域の観光マーケティングの主体となり、調整を行うこと（設置法第3条第1項）、自由意思による任務として、地域にとって重要な新たな見本市の運営及び調整並びに見本市への参加、地域にとって重要な

会議、文化・スポーツの催しの運営及び調整、地域にとって重要な都市旅客鉄道の運営、シュトゥットガルト地域の景観公園の運営（設置法第3条第3項）が挙げられている。

地域連合の機関は、地域連合会議（Verbandsversammlung）、地域連合議長（der Verbands-Vorsitzende）及び地域の長（der Regionaldirektor）から構成される。

#### 5 行政管区

バーデン・ヴュルテンベルク州は、4つの行政管区（Regierungsbezirke）に分けられる。前述のとおり、行政管区は広域自治体ではなく、州の上級官庁である州政府と、郡及び郡独立市等、州の下級官庁との中間に立つ州の中級行政官庁である（図2参照）。行政管区の長は、州首相によって任命され、管区内において州政府を代表する。州レベルでは各省に配分された機能が、行政管区では、原則として行政管区長によって統括されるとともに、州の各省の政策が調整され、行政管区内で実施に移される。行政管区長の専門部局は、道路や橋の建設計画等についての許認可事務等、広範にわたる専門的業務を行い、州各省の負担を軽減する。行政管区長は、管区内にあるそれぞれの郡の行った決定に対する異議申立機関であり、市町村及び郡等の自治体と州政府の仲介及び調整役でもある。市町村や郡相互間の紛争の調停にもあたり、行政裁判所の負担軽減にも貢献しているといわれる。行政管区長は、9つの郡独立市並びに人口2万人を超える郡所属都市及び行政単位に対する法的監督を行う。これに対して、人口2万人以下の郡所属市町村の法的監督は、郡が行う。<sup>(48)</sup>

#### 6 その他の自治体連合

このほか、バーデン・ヴュルテンベルク州に

(47) Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS) vom 7. Februar 1994.

(48) 行政管区に関するこの部分の記述については、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省ウェブサイト中の「行政管区長の任務と機能」 „Aufgaben und Funktionen der Regierungspräsidien“ <<http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1108983/AufgabenundFunktionenderRegierungspraesidien.pdf>> を参照した。

は、市町村行政連合（Gemeindeverwaltungsverband）と呼ばれる自治体連合が存在する。市町村行政連合とは、同じ郡に属する隣接する市町村が形成する団体で、このうちのある市町村が当該連合の任務を遂行するものである（市町村法第59条）。これは、自治体間の行政上の協力（行政共同体（Verwaltungsgemeinschaft）と呼ばれる）の一形態である。

## 7 小括

以上見てきたように、バーデン・ヴュルテンベルク州では、基本法の想定する州と郡・市町村という階層の中間に、地域連合という自治団体が存在し、郡や市町村の境界を越える諸問題に取り組んでいる。また、行政官庁の階層構造においても、州と郡・郡独立市等の中間に行政管区が設けられ、仲介的役割を果たしている。このような中間的な自治団体や行政官庁が、州と郡・市町村の関係を仲介し、両者の距離感を縮める役割を果たしていると推測される。

また、バーデン・ヴュルテンベルク州は、隣接するバイエルン州と並び、ドイツで最も経済的に繁栄している地域であるといわれる。その要因として、連邦制下の州と自治体の政策決定の構造が具体的にどの程度の寄与をしているのかは、別途検証を要するテーマであるが、前述

のとおり、自治体の財政力強化を目的とした区域改革を実施してきたことが注目される。今後、この点についても、機会をとらえて改めて紹介することとしたい。

## おわりに

以上、我が国における道州制導入問題を念頭に置きつつ、ドイツの州と自治体の現状の概略を紹介した。単一国家と連邦制という相違点はあるにしても、我が国の地方制度を考えるにあたって、ドイツは多数の有益な比較の要素を提供してくれる国である。特に、我が国とは、人口、面積、経済規模等において近接していること、少子高齢化と人口減少が予想されることなど共通点も多いが、我が国と異なり、一極集中の問題は指摘されていないこと、著しい地域間格差を是正するための財政調整等の手法において我が国と異なることなど相違点も多い。これらの共通点や相違点を十分に念頭において、今後ともさまざまな観点から両国の制度の現状及び課題を比較することで、我が国の地方制度の在り方についても重要な示唆が得られると思われる。

（やまぐち かずと）